

Politici publice care țintesc rigiditățile pieței forței de muncă

Andreea Claudia ȘERBAN

Academia de Studii Economice din București
andreea.serban@economie.ase.ro

Rezumat. *Rigiditatea pieței forței de muncă devine o problemă din ce în ce mai importantă în condițiile șocurilor asociate crizelor economice, datorită necesității de a crește capacitatea de adaptare și viteza de răspuns la acestea. Astfel, politicile publice care vizează piața forței de muncă trebuie să fie direcționate spre atenuarea rigidităților determinate de factori instituționali, demografici sau de neconcordanța dintre cererea de calificări și oferta sistemului de învățământ. Lucrearea de față evidențiază rolul major al politicilor active care țin seama de creșterea flexibilității pieței forței de muncă, subliniind importanța și impactul acestora asupra capacității de adaptare rapidă și eficientă la șocurile macroeconomice. Aflate pe un trend descrescător în anii anteriori crizei, cheltuielile cu politicile pieței muncii au cunoscut creșteri în 2009 în toate statele membre ale Uniunii Europene. Diferențele între nivelul cheltuielilor sunt semnificative de la țară la țară, în România nivelul fiind printre cele mai scăzute din Uniunea Europeană. Acest aspect necesită atenție sporită datorită faptului că adaptabilitatea sporită a lucrătorilor prin training, ca măsura activă, este de importanță majoră în condițiile vitezei sporite a schimbărilor care au loc pe piața muncii.*

Cuvinte-cheie: politici active ale pieței muncii; flexibilitatea pieței muncii; servicii publice de ocupare; training; activarea pieței muncii.

Coduri JEL: J21, J62, J48.

Cod REL: 12E.

1. Introducere

Piețele muncii din Uniunea Europeană au cunoscut în ultimul deceniu modificări semnificative, cu diferențe de la țară la țară. Principalele elemente care pot fi amintite cu privire la aceste evoluții sunt: variații mari între țări în ceea ce privește rata șomajului, creșterea ratelor de activitate, rate mai ridicate ale șomajului pentru femei decât pentru bărbați, un nivel ridicat al șomajului în rândul tinerilor (sub 25 ani) și al șomajului de lungă durată, rate scăzute de participare la forța de muncă a persoanelor de peste 50 ani.

Într-o piață a muncii dinamică și flexibilă, forța de muncă este capabilă să schimbe locurile de muncă relativ rapid, stimulând astfel crearea de locuri de muncă mai productive și dispariția celor mai puțin productive. Dinamismul pieței muncii contribuie la creșterea ratelor de ocupare, în timp ce barierele în calea ocupării formale mută angajații în sectoarele informale mai puțin productive sau chiar în inactivitate (Kuddo, 2009).

În analiza ratei șomajului, ca principal indicator al pieței forței de muncă, se face distincție între șomajul ciclic, determinat de reducerea temporară a cererii agregate, și șomaj structural, determinat de funcționarea defectuoasă a pieței muncii. Delimitarea între cele două nu este o problemă ușoară, însă se apreciază că există o componentă ciclică și, datorită faptului că ratele șomajului au fost ridicate în decursul unor perioade îndelungate, există și o componentă structurală destul de pronunțată (Calmfors, 2004, Ailenei, Mosora, 2011).

Necesitatea realocării, din timp în timp, a lucrătorilor între diferite alternative productive (Mortensen, Pissarides, 1999) se manifestă cu atât mai mult cu cât piața muncii trebuie să se adapteze rapid la noile condiții impuse de criza economică. Realocarea rapidă și eficientă a lucrătorilor devine, în aceste condiții, elementul esențial al succesului înregistrat de răspunsul pieței muncii la șocul în cerere asocial crizei actuale. *Flexibilitatea pieței muncii* reprezintă, astfel, cel mai important element al unei strategii de combatere eficientă a efectelor crizei economico-financiare care a afectat toate statele lumii.

Aceste elemente apar pe fondul unei populații îmbătrânite, al unor decalaje în ceea ce privește cererea și oferta de calificări pe piața forței de muncă și al unor rate încă reduse ale ocupării forței de muncă la nivel național, dar și la nivelul Uniunii Europene comparativ cu obiectivele strategiei Lisabona sau Europa 2020. Vârsta înaintată, precum și deficitul de calificări sau nivelul redus de educație al celor rămași fără loc de muncă pun presiuni suplimentare pe strategiile de flexibilizare a forței de muncă. Rigiditatea pieței muncii împiedică adaptarea rapidă a volumului și structurii forței de muncă în concordanță cu schimbările apărute începând cu anul 2008. Totuși, nu mai este cazul menținerii populației în activități ineficiente, preponderent în sectorul de stat, așa cum s-a întâmplat în cazul restructurării industriale de după 1989

(Cace, 2006). Se impune necesitatea unor politici publice care să îi *susțină* pe termen scurt pe cei rămași fără loc de muncă și, în același timp, să îi *pregătească*, pe termen lung, pentru a face față noilor cerințe impuse de schimbările economice globale, inclusiv de criza economică. Complementaritatea dintre cele două este nu numai necesară, dar și deosebit de importantă pentru a limita efectele nedorite asupra incluziunii sociale. Elementul-cheie rămâne ponderea fiecăreia dintre cele două elemente.

2. Activarea politicilor pe piața muncii

Promovarea politicilor publice în ceea ce privește piața muncii trebuie să vizeze atât șomerii, cât și populația ocupată, dar ar trebui să vizeze și reactivarea forței de muncă prin politici care să stimuleze reintrarea în rândul forței de muncă a populației inactive.

Aceste politici trebuie să urmărească atât efectele pe termen scurt, cât și pe termen mediu și lung. Politicile pe termen lung urmăresc ameliorarea flexibilizării forței de muncă în condițiile unor schimbări profunde și repetate. Promovarea măsurilor active și mai ales extinderea aplicabilității lor ar putea contribui la menținerea șomajului la niveluri acceptabile și la flexibilizarea pieței muncii (Cace, 2006).

Scopul politicilor pieței muncii este de a atinge o funcționare eficientă și corectarea dezechilibrelor apărute pe piața muncii și de a sprijini anumite categorii considerate de interes pentru buna funcționare a pieței muncii, respectiv categoriile cu dificultăți: șomerii, persoanele aflate la risc de pierdere involuntară a slujbei, persoanele considerate inactive, dar care ar dori să intre pe piața muncii (INSSE, Anuar Statistic, 2010). Recomandările Comisiei Europene se referă la furnizarea unor politici active ale pieței muncii care includ *măsurile* privind piața muncii și *serviciile* pieței muncii (servicii publice de ocupare), dar și a unui sistem adecvat de protecție socială care include *suportul financiar*, respectiv politicile pasive ale pieței muncii. Programele de reformă trebuie să asigure investiții în tranziții reușite pe piața muncii, dezvoltarea unor competențe adecvate prin sistemul de educație și formare astfel încât să se realizeze combaterea eficientă a sărăciei și excluziunii sociale, reducerea șomajului structural, a șomajului în rândul tinerilor și a inactivității, dar și protecția socială adecvată și durabilă favorabilă incluziunii sociale (European Commission, 2010).

Măsurile pasive ale pieței muncii se referă la asistența financiară acordată direct sau indirect persoanelor dezavantajate pe piața muncii, principala măsură pasivă referindu-se la ajutorul de șomaj.

Există două efecte ale alocațiilor de șomaj. Primul se referă la influența asupra intensității căutării, judecată în termenii coordonării dintre șomaj și

locuri de muncă vacante. Al doilea efect se referă la faptul că beneficiile generoase fac șomajul mai puțin dureros și tind să crească salariile negociate. Ambele efecte duc la creșterea duratei șomajului și a ratei naturale (Blanchard, 2006).

Alocații generoase de șomaj reprezintă o cauză a rigidităților pieței muncii și a ratelor ridicate ale șomajului. Beneficiile de șomaj trebuie evaluate atât din punct de vedere al nivelului veniturilor comparativ cu veniturile anterioare obținute din muncă (rata de înlocuire), cât și al perioadelor de acordare.

În condițiile actuale, datorită extinderii formelor atipice de ocupare și creșterii ratei de părăsire a pieței muncii, devine mai dificil de îndeplinit condițiile de contribuție ca bază a acordării protecției împotriva șomajului în viitoare perioade de lipsă a locului de muncă. În plus, indemnizația de șomaj nu răspunde problemei șomajului de lungă durată, fenomen care este considerabil mai extins decât acum câteva decenii, în special în rândul celor care nu dispun sau dispun de calificări reduse (Clasen, Cregg, 2006).

În plus, beneficiile pasive au pierdut teren după 1990 în multe țări. În cele mai dezvoltate state ale bunăstării din Europa, acestea au scăzut cu 10-20% comparativ cu salariile minime. Scăderea nu s-a produs numai în statele în care nivelul era ridicat cum este cazul Suediei și Olandei, ci și în cazul statelor cu nivel redus, Germania sau Belgia (Cantillon, 2010). Reducerea generozității a fost determinată, în plus, de expansiunea modalităților de testare a eligibilității și de înăsprirea condiționării.

În condițiile în care protecția prin măsurile pasive pe piața muncii rămâne principala modalitate de alocare a cheltuielilor pentru politicile pieței muncii în majoritatea statelor Uniunii Europene, obiectivul fundamental al politicilor pe piața muncii este de a lupta împotriva șomajului prin complementaritatea dintre măsurile pasive și activarea pieței muncii, respectiv reintegrarea profesională (Hemerijck, 2011).

Trebuie înțeles caracterul stimulator al sprijinului financiar în scopul determinării unui comportament activ al forței de muncă pentru găsirea (menținerea) unui loc de muncă. Dacă măsurile pasive se referă la acordarea unui venit de înlocuire în timpul perioadelor de șomaj, măsurile active accentuează (re)integrarea pe piața muncii prin training, crearea de noi locuri de muncă, subvenții pentru angajare, sprijin pentru demararea unor afaceri de către șomeri etc. (Meager, 2008).

Pe baza recomandărilor organismelor internaționale, fiecare țară își concepe propria politică cu privire la ocuparea forței de muncă. În acest sens, există recomandarea standard a organizațiilor internaționale de realocare a resurselor dinspre alocațiile de șomaj ca beneficii pasive spre măsurile active ale pieței muncii (Calmfors, 2004). Trecerea de la măsurile pasive la cele active

a fost un pilon important al strategiei europene de ocupare, cel puțin începând cu Lisabona (European Commission, 2010). Politicile active sunt mai eficiente decât cele passive, pe de o parte datorită costurilor mai scăzute, dar și datorită faptului că sprijină îmbunătățirea competențelor și a competitivității la nivel individual, național, regional.

Conceptul de politici de activare presupunând legături mai strânse (chiar condiționarea) între politicile pasive și cele active implică o creștere a intrărilor și participării pe piața muncii și eliminarea treptată a ieșirilor de pe piața muncii pentru cei în vârstă de muncă (pensionări anticipate, medicale, beneficii de lungă durată pentru motive medicale) (Clasen, Clegg, 2006). Activarea îi ajută pe cei în căutarea unui loc de muncă să fie mai activi prin îmbunătățirea posibilităților lor de angajare prin investiția în propriile calificări (Kuddo, 2012), dar condiționează beneficiile pasive de obligația de participare în diferite programe, modificând balanța între drepturile și obligațiile șomerilor (Word Bank).

Politicile active pe piața muncii, ca parte integrantă a conceptului de activare a pieței muncii, reprezintă o modalitate de a face față ratelor ridicate ale șomajului din multe țări. Trebuie subliniat faptul că în unele țări șomajul nu este foarte ridicat, în ciuda unor dezechilibre majore pe piața muncii în ceea ce privește șomajul în rândul tinerilor sau șomajul de lungă durată, ocuparea în mediul rural sau ocuparea persoanelor de peste 50 de ani. O cauză a ascunderii șomajului este rigiditatea pieței muncii și lipsa eforturilor pentru flexibilizarea ei. În aceste condiții ea nu poate răspunde în mod optim necesităților de (re)alocare a forței de muncă.

Unul din motivele care fac necesare politicile active se referă la eșecul pieței (Greve, 2006), datorat lipsei de transparență, precum și investițiilor insuficiente în training. În anumite sectoare există o structură rigidă a salariilor și o posibilă discriminare pentru anumite grupuri. În plus există și o autosusținere a riscului de șomaj (deja devenit șomer devine din ce în ce mai greu găsirea unui loc de muncă). Eșecul pieței se referă la faptul că piețele muncii nu se golesc și nu asigură ocuparea deplină, ceea ce determină o neconcordanță între cererea și oferta de muncă. Politicile active acționează pentru a permite să participe activ pe piața forței de muncă tuturor celor care pot.

Politicile active de ocupare reprezintă unul din cei patru piloni ai politicilor de flexicuritate promovați de Uniunea Europeană (European Commission, 2007). Aceste politici au două obiective principale (World Bank):

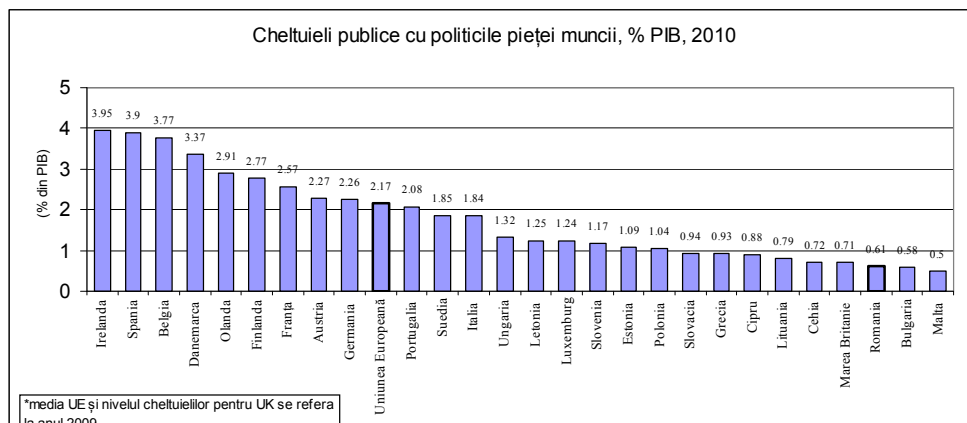
- unul economic: creșterea probabilității ca șomerii să găsească de lucru, creșterea productivității și veniturilor;
- unul social: îmbunătățirea incluziunii și participării asociate cu ocuparea.

Politicile active de ocupare a forței de muncă includ o gamă largă de activități de stimulare a ocupării și productivității cum sunt: creșterea calității forței de muncă (training pentru actualizarea și îmbunătățirea calificărilor), creșterea cererii de forță de muncă (crearea de noi locuri de muncă în sectorul public, dar și subvenționarea sectorului privat) și îmbunătățirea concordanței dintre cererea și oferta de forță de muncă (prin consiliere și asistență, dar și prin calificarea și recalificarea celor aflați în șomaj sau a celor aflați la risc de șomaj) (OECD, 1994). Politicile active ale pieței muncii ajută șomerii să se reîntoarcă la muncă prin servicii de plasare și consiliere, dar și prin programe de training și creare de locuri de muncă (Kuddo, 2009). Există o puternică eterogenitate în ceea ce privește efectele măsurilor active, apreciindu-se că pentru anumite grupuri sunt mai eficiente decât pentru altele. De asemenea, se apreciază că evaluarea efectelor pe termen lung este mai favorabilă decât evaluarea pe termen scurt, șomajul de lungă durată fiind un indicator cheie al evaluării măsurilor active de ocupare (Boone, Jan van Ours, 2004).

3. Orientarea politicilor pieței muncii în perioada 2003-2010

O atenție sporită se acordă în toate țările măsurilor care îi vizează direct pe șomeri, fiecare țară promovând măsuri active și pasive, constatându-se, așa cum se va observa în continuare, o concentrare mai mare a eforturilor financiare pe măsurile pasive în Europa Centrală și de Est, deci și în România.

Politicile publice ale pieței muncii au înregistrat evoluții diferite în țările Uniunii Europene. Un indicator important pentru a evalua acest aspect îl reprezintă cheltuielile cu politicile pieței muncii ca procent din PIB. Se observă că, deși se aflau pe un trend descrescător în majoritatea statelor Uniunii Europene începând cu anul 2005, aceste cheltuieli au crescut în toate statele în 2009 și au continuat să crească și în 2010 în majoritatea statelor membre. În România cheltuielile cu politicile publice s-au aflat sub 1% din PIB în perioada 2005-2010. În 2008-2009, România a înregistrat cel mai scăzut nivel al acestor cheltuieli ca procent din PIB în UE. În 2010 a depășit Malta și Bulgaria, cu un nivel al cheltuielilor de 0,61% din PIB. Acest nivel reprezintă aproximativ 30% din media europeană. Datele cu privire la cheltuielile publice pe piața muncii sunt prezentate în figura 1.

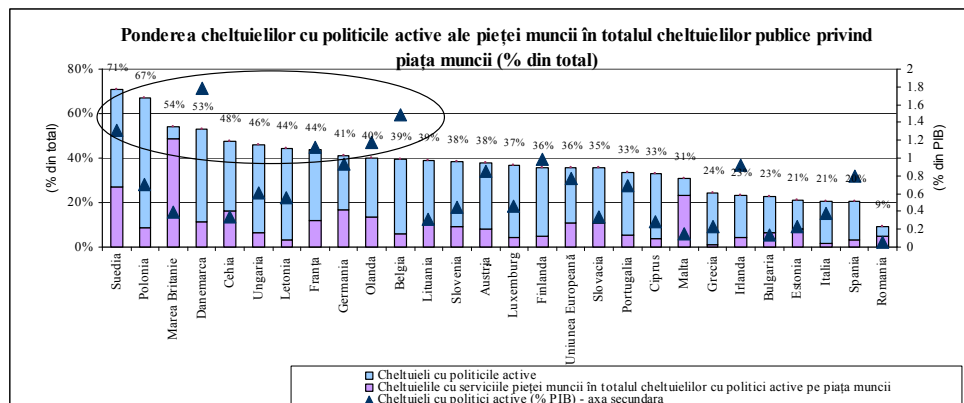


Sursa: Eurostat Statistics (Imp_ind_exp).

Figura 1. Evoluția cheltuielilor cu politicile pieței muncii (% PIB) în UE, 2010

În anul 2009 (cel mai recent an pentru care există date la nivelul UE) în Uniunea Europeană s-au cheltuit pentru politicile pieței muncii 255 de mii de milioane euro (2,17 procente din PIB). Acestea sunt grupate, așa cum am arătat, în trei categorii (suport financiar, măsuri și servicii privind piața muncii). Aproximativ 63 de mii de milioane de euro (25%) au fost acordate *măsurilor* pieței muncii cu scopul de activare a șomerilor și a altor grupuri dezavantajate pe piața muncii. *Serviciile* pieței muncii au deținut 11% din totalul cheltuielilor. Aceste două categorii, aproximativ 35% din total, reprezintă conform metodologiei Uniunii Europene *cheltuielile cu măsurile active pe piața muncii*. Măsurile pasive dețin restul de 64% din totalul cheltuielilor cu politicile pieței muncii.

În România, în anul 2010, s-au cheltuit 3.155 milioane de lei pentru politicile pieței muncii, dintre care numai 4,64% pentru măsurile active (0,03% din PIB) și același procent pentru serviciile pieței muncii. În total, politicile active pe piața muncii au însumat la nivelul anului 2010, 9,28% din totalul cheltuielilor cu politicile pieței muncii și 0,057% din PIB.



Sursa: Eurostat Statistics.

Figura 2. Cheltuielile cu politicile active ale pieței muncii

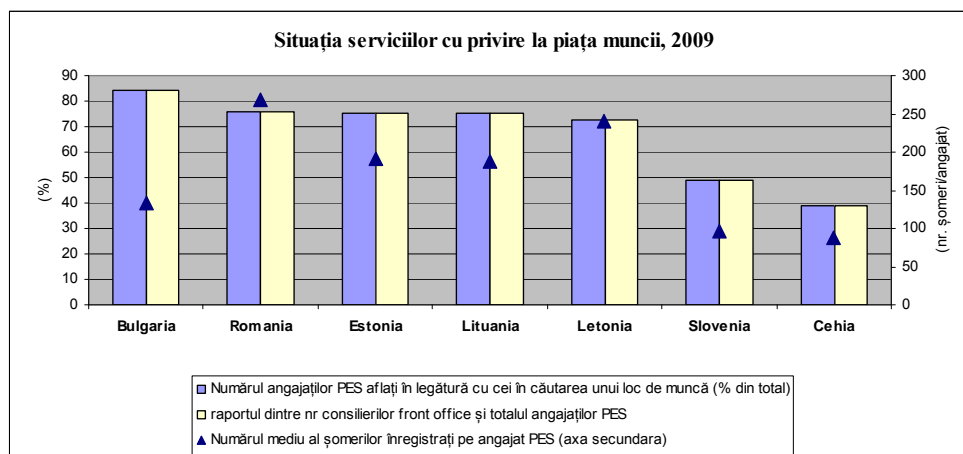
În figura 2 este prezentată ponderea cheltuielilor cu politicile active ale pieței muncii ca procent din totalul cheltuielilor în statele UE. Se observă că statul cu cele mai mari cheltuieli alocate politicilor este Suedia. Politicile pieței muncii din Suedia au o tradiție îndelungată în realizarea acordurilor între asociațiile profesionale și sindicate, precum și în politicile active ale pieței muncii. Politicile ocupaționale au la bază îndeosebi măsuri active. Măsurile pasive, în special ajutorul de șomaj, au fost introduse relativ târziu și nu au fost foarte generoase la început. (Aceleanu, 2012). Conturate și introduse încă din 1950, politicile active ale pieței muncii adoptate în Suedia au reprezentat punctul de plecare pentru celelalte țări nordice în constituirea modelului distinctiv nordic al politicilor active. Polonia este statul care ocupă al doilea loc în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu politicile active. Acest stat și-a dublat aceste cheltuieli în perioada 2005-2010.

Unele state (Danemarca, Belgia, Suedia, Olanda, Franța) alocă mai mult de 1% din PIB pentru aceste cheltuieli, cele mai multe alocând între 0,3 și un procent din PIB. Marea diversitate se poate explica parțial prin tradiția înrădăcinată și parțial prin prioritățile diferite ale statelor. Alți factori care pot influența nivelul cheltuielilor sunt nivelurile ratelor șomajului, nivelul cheltuielilor publice totale, schimbările în ratele șomajului și în PIB (Greve, 2006).

În ceea ce privește ponderea celor două componente ale politicilor active, așa cum au fost ele definite în ghidul Uniunii Europene, măsurile și serviciile pieței muncii, ponderea fiecăreia diferă în totalul măsurilor active. Marea Britanie este statul în care serviciile pieței muncii dețin cea mai mare pondere în cadrul politicilor active. România se află peste media Uniunii Europene (care este 31%) în ceea ce privește ponderea serviciilor în totalul cheltuielilor active

și ocupă locul 3, cu 50% din fondurile politicilor active alocate serviciilor pieței muncii, după Marea Britanie (90%) și Malta (75%). Această pondere mare a serviciilor pieței muncii nu se datorează unor cheltuieli fixe minime a serviciilor pieței muncii. Această concluzie este susținută de evoluția ponderii cheltuielilor pieței muncii în perioada 2003-2010, unde se observă o pondere relativ constantă a serviciilor pieței muncii în totalul cheltuielilor.

Serviciile publice de ocupare (Public Employment Services) sunt responsabile pentru aspectele legate de intervențiile pe piața muncii adresate persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, fără modificarea statutului lor pe piața muncii, ci doar în scopul mijlocirii găsirii unui loc de muncă, respectiv înregistrarea șomerilor, plata ajutoarelor de șomaj, consiliere și orientare pentru cei în căutarea unui loc de muncă și furnizarea programelor active ale pieței muncii (INSSE). Se apreciază (Kuddo, A. 2009) că serviciile publice de ocupare în țările Europa de Est se confruntă cu dificultăți legate de lipsa fondurilor, lipsa personalului și constrângeri legate de o rețea fragmentată de birouri, un sistem învechit de servicii de ocupare cu domeniu și scop limitate, fără acces larg la informațiile și la măsurile și tehnicile moderne ale pieței muncii. Aceste aspecte le fac ineficiente în a reconcilia eficient problemele existente pe piața muncii.



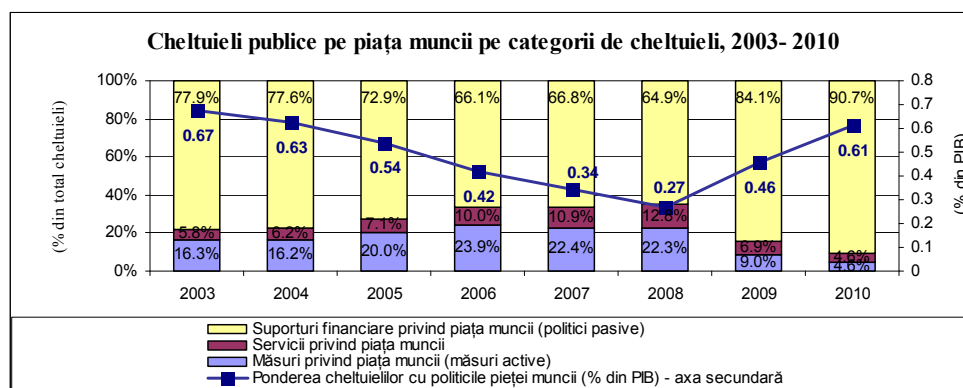
Sursa: PES Survey 2010 în Kuddo, A. 2012. „Public Employment Services, and Activation Policies.” Washington DC: World Bank.

Figura 3. Serviciile cu privire la ocupare în state ale Uniunii Europene, 2009

Datele cu privire la eficiența și gradul de încărcare a angajaților pentru serviciile publice de ocupare arată că, în comparație cu alte state est-europene, România are cel mai mare deficit de lucrători în acest segment, situație exprimată de numărul de șomeri înregistrați pe lucrător în servicii publice de

ocupare. Se observă (figura 3), de asemenea, ponderea mare a lucrătorilor aflați în legătură directă cu șomerii, precum și a lucrătorilor front office, ceea ce nu ar reprezenta o situație negativă dacă nu ar reprezenta preponderent înclinația spre servicii administrative de înregistrare, ordonare, verificări de eligibilitate și descalificări. Din păcate, acest aspect este greu de evaluat, nefiind disponibile informații cu privire la orientarea acestor servicii spre training, consiliere și orientare profesională etc.

Evoluția cheltuielilor totale cu politicile pieței muncii s-a înscris pe același trend ca și pentru cele mai multe state din UE, respectiv scădere până în 2008 urmată de creșteri progresive, fără a depăși nivelul anului 2003 (figura 4). În perioada analizată, cheltuielile cu măsuri active au înregistrat evoluții favorabile până în anul 2008, ajungând să dețină 35,1% din totalul cheltuielilor cu politicile pieței muncii. Pe fondul crizei economice, ponderea cheltuielilor pasive în total a crescut brusc de la 64,9% în 2008 la 90,7% în 2010. Aceasta se datorează necesității susținerii financiare a numărului crescut de șomeri în perioada respectivă. În 2009, numărul șomerilor înregistrați a crescut cu 76% față de 2008, iar numărul șomerilor care au primit alocație de șomaj s-a triplat. Practic, sporul de șomeri din 2009 a fost inclus aproape în totalitate în rândul șomerilor indemnizați, numărul șomerilor neindemnizați a crescut cu numai 5%.



Sursa: Anuar Statistic al României 2004-2010, Statistica Eurostat.

Figura 4. Pondere cheltuielilor pieței muncii în România (% PIB) și structura acestor cheltuieli (% total), 2003-2010

Mai mult decât cheltuielile reduse pentru politicile pieței muncii din România, ponderea cheltuielilor care merg pe politicilor active este foarte scăzută, cea mai scăzută din Europa. Și dincolo de acest aspect, aproximativ jumătate se folosesc pentru serviciile pieței muncii. Aceasta indică faptul că beneficiile pasive sunt mult peste media Uniunii, România având o orientare mult mai „pasivă” decât toate celelalte state din Uniunea Europeană.

4. Importanța măsurilor active pentru flexibilizarea pieței muncii

Scopul măsurilor active este de a îmbunătăți concordanța dintre cererea și oferta de forță de muncă în scopul depășirii rapide, fără implicații sociale, a perioadelor de șomaj și de a asigura o structură ocupațională echilibrată a forței de muncă necesară la nivel național. Aceasta presupune o adaptare mai rapidă la noile cerințe ale pieței muncii prin calificare și recalificare. Îmbunătățirea sau dobândirea de calificări noi sunt cerute atât de evoluții nefavorabile ale mediului economic național sau global, cât și de schimbarea structurii ocupațiilor impusă de progresul tehnic și înaintarea spre economia cunoașterii. Măsurile active sprijină atât angajații și șomerii, cât și angajatorii, permițându-le primilor să rămână sau să reintre pe piața muncii și oferindu-le celor din urmă o forță de muncă mai bine calificată.

Politicile active reprezintă o parte importantă a politicilor orientate spre „noile riscuri sociale”. Se apreciază că societatea actuală se confruntă cu noi riscuri sociale rezultate ale transformărilor socioeconomice determinate de postindustrializare. Noile riscuri sociale sunt concentrate pe anumite grupuri, de cele mai multe ori tineri, familii monoparentale și femei aflate pe piața muncii. Ele se referă la reconcilierea dintre muncă și viața de familie, schimbări în structura familiei, familii monoparentale și participarea tot mai mare a femeilor pe piața muncii, existența unor calificări reduse sau învechite, protecția socială insuficientă, tineri având calificări reduse. Persoanele cu venituri și calificări reduse experimentează dificultăți suplimentare datorită acumulării dezavantajelor care le afectează poziția socială (Armingeon, Bonoli, 2006). În plus, schimbările pieței muncii au întărit relația dintre educație și ocupare (Taylor-Gooby, 2004). Rolul politicilor active pe piața muncii este de a integra sau reintegra, de a ajuta aceste grupuri să facă față noilor provocări prin diferite măsuri adoptate la nivel național.

Canalele prin care acționează politicile active sunt:

- creșterea intensității căutării de noi locuri de muncă prin consiliere și acces facil la informații;
- îmbunătățirea calificărilor participanților la programe;
- adaptarea calificărilor la cerințele pieței muncii.

În acest fel, politicile active pot duce la creșterea ratelor de ocupare și reducerea șomajului printr-o *mai bună concordanță a ofertei cu cererea pe piața muncii*. Crește competitivitatea prin faptul că participanții la aceste măsuri pun presiune suplimentară asupra celor aflați deja pe piața muncii (ca angajați) datorită îmbunătățirii nivelului de calificare, unii autori (Hujer, Thomsen, Zeiss, 2004) evidențiind efectul favorabil asupra productivității muncii și deci asupra performanței economice de ansamblu. Cererea agregată este un element care condiționează succesul politicilor active. În lipsa unor schimbări semnificative

în cerere, politicile active vor acționa prin substituirea lucrătorilor care părăsesc piața muncii (pensionare) sau prin înlocuirea celor care nu mai corespund din punct de vedere al calificărilor.

Chiar dacă politicile active pot acționa și prin crearea de locuri de muncă în sectorul public sau prin subvenționarea angajării în sectorul privat, măsurile care se referă direct la training și asistență pentru găsirea locurilor de muncă sunt măsurile cele mai eficiente pentru integrarea sau reintegrarea pe piața muncii a șomerilor, persoanelor descurajate, tinerilor și șomerilor de lungă durată, grupurilor defavorizate. Calificarea și recalificarea forței de muncă sprijină integrarea de lungă durată a participanților pe piața muncii, făcându-i adaptabili prin creșterea capacității de a face față unui mediu economic într-o continuă schimbare. Având în vedere efectele pe termen lung ale calificării, acestea sunt măsurile cele mai eficiente din punct de vedere al costurilor (Meager, 2009).

Politici de creștere a mobilității pe piața muncii reprezintă o politică activă eficientă, în cazul României. Efectele pozitive ale încurajării migrației interne au la bază diferențe semnificative între ratele șomajului din diferite zone sau județe în țara noastră.

Din punct de vedere al rigidităților pieței muncii, cel mai important element al politicilor active este corelarea mai bună a structurii locurilor de muncă vacante cu structura ocupațională a șomerilor. Chiar dacă dificil de previzionat, trebuie evaluate modificările structurale și tendințele pe piața muncii astfel încât să se anticipeze cât mai aproape de realitate nevoia viitoare de calificări.

În sublinierea importanței trainingului ca măsură „clasică” de politici active pe piața muncii trebuie menționată și tendința de *îmbătrânire* demografică, care caracterizează perioada actuală. Aceasta implică de cele mai multe ori existența unor calificări slabe sau învechite care necesită actualizare urgentă pentru că populația de peste 50 de ani este foarte expusă riscului de a părăsi piața muncii prin programe de pensionare anticipată, pensionări medicale sau, pur și simplu, descurajare. Chiar dacă proaspăt intrați pe piața muncii, *tinerii* absolvenți sunt, de asemenea, o importantă categorie țintă a politicilor active. Aceștia sunt lipsiți de experiență și uneori lipsiți de calificări datorită unui sistem de educație mai puțin bazat pe dobândirea de competențe și mai mult pe dobândirea de cunoștințe teoretice. O perioadă de șomaj/inactivitate prelungită la începutul intrării pe piața muncii poate afecta uneori ireversibil șansele de integrare cu succes a acestei categorii. Riscul de a degenera, datorită insuccesului pe piața muncii, în efecte sociale nefavorabile datorate alcoolului, consumului de droguri etc., este mai mare la această categorie de vârstă decât la altele. Prin urmare sprijinirea integrării tinerilor, proaspăt absolvenți, pe piața muncii este o investiție pe termen lung în coeziunea socială.

O categorie care necesită atenție deosebită în România o reprezintă persoanele subocupate. Deși nu dețin încă o pondere foarte mare în totalul ocupării, această categorie este importantă datorită faptului că mai mult de jumătate din cei afectați se află involuntar în această situație. Trebuie crescute, deci, șansele acestora de a obține un loc de muncă cu normă întreagă pentru a elimina riscul de marginalizare și excluziune socială.

Învățarea pe tot parcursul vieții este importantă pentru toate categoriile de vârstă datorită schimbării continue a cererii de calificări. Privit astfel, trainingul este o măsură de *prevenire* care poate garanta rămânerea pe piața muncii a persoanelor. Din acest motiv, măsurile active din diferite țări au început să țintească și persoanele angajate, trainingul reprezentând cheia adaptabilității forței de muncă.

Concluzii

În fapt, în România, măsurilor care vizează populația ocupată în scopul prevenirii creșterii șomajului prin pregătire, calificare și flexibilizare a pieței de muncă li se acordă atenție redusă. Participarea la învățarea pe tot parcursul vieții a persoanelor de peste 25 de ani este cea mai redusă din Uniunea Europeană și decalajul între calificările cerute și cele existente pe piața forței de muncă este accentuat. În plus, reducerea șomajului prin crearea unor posibilități crescute (suplimentare) de angajare este timidă, stimularea investițiilor pentru crearea de locuri de muncă fiind redusă, iar împărțirea muncii prin reducerea timpului de lucru nu reprezintă o soluție optimă pe termen mediu și lung. În acest sens este important de menționat faptul că riscul de sărăcie în muncă este deosebit de ridicat pentru angajații cu program redus în România (peste 50%), ceea ce face ca această soluție, cel puțin în acest moment, pentru România, să fie neaplicabilă. În același timp, există clauze ale contractelor de muncă ce nu permit reducerea timpului de muncă. Legislația muncii modificată în 2010 prin noul Cod al Muncii a introdus clauze care susțin creșterea flexibilității prin creșterea ocupării temporare sau prin angajările cu program redus. Aceste măsuri necesită, însă, atenție sporită, astfel încât să nu producă efecte nefavorabile asupra incluziunii sociale.

Succesul politicilor active depinde de numeroase caracteristici ale economiei respective, nu numai ale pieței muncii, de aceea acestea trebuie analizate împreună. În primul rând trebuie evaluate politicile pasive, implicit ajutoarele de șomaj ca principal element, din punct de vedere al generozității ca nivel al plăților și ca durată de acordare. Dacă politicile active au drept scop flexibilizarea pieței muncii prin creșterea șanselor de adaptare a forței de muncă la anumite condiții, politicile pasive pot avea efecte puternic negative, stimulând rigiditatea și lipsa de comportament *activ* pe piața muncii. Tocmai de aceea politicile de activare prin

creșterea mutualității între măsurile active și pasive au devenit de importanță majoră pentru toate statele și figurează printre recomandările organismelor internaționale. În al doilea rând trebuie avute în vedere măsurile prea stricte de protecție a ocupării care împiedică angajatorii să acționeze eficient pentru ajustarea calitativă și cantitativă a forței de muncă atunci când condițiile se schimbă. Nu în ultimul rând trebuie considerate diferite politici macroeconomice cum ar fi politica de impozitare asupra veniturilor.

Dacă în trecut politicile publice cu privire la ocupare urmăreau în principal contracararea efectelor nefavorabile apărute pe piața muncii, după producerea acestora, accelerarea modificărilor tehnologice din ultimii ani impun necesitatea creșterii adaptabilității lucrătorilor la condițiile în continuă schimbare în scopul reducerii riscului de a deveni șomer în viitor.

Mulțumiri

Această lucrare a beneficiat de suport financiar prin proiectul „Studii Post-Doctorale în Economie: program de formare continuă a cercetătorilor de elită – SPODE”, contract de finanțare nr. POSDRU/89/1.5/S/61755, proiect finanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013.

Bibliografie

- Ailenei, D., Mosora, L. (2011). „Economics of Sustainable Development. Competitiveness and Economic Growth”, *Theoretical and Applied Economics*, Volume XVIII, No. 2 (255)
- Aceleanu, Mirela Ionela (2012). „The Swedish Model In Employment. Post-Crisis Solutions”, *Theoretical and Applied Economics*, No. 4
- Armingeon, K., Bonoli, G. (2006). *The politics of Post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risks*, Routledge, Taylor&Francis e-Library
- Boone, J., Ours, J. (2004). „Effective Active Labor Market Policies”, Discussion Paper No.1335, October 2004, IZA, Bonn, <http://ftp.iza.org/dp1335.pdf>
- Cace, S. (2006). *Employment policies in Eastern and Central Europe*, Editura Expert, București
- Calmfors, L. (1994). „ALMP and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features”, *OECD Economic Studies*, No. 22, Spring 1994, <http://www.oecd.org/economy/productivityandlongtermgrowth/33936463.pdf>
- Calmfors, L. (2004). „The Limits of Activation in Active Labour Market Policies”, Keynote speech at the International Reform Monitor Conference on „Activation without Perspective? - Increasing Employment Opportunities for the Low-Skilled”, arranged by the Bertelsmann Foundation in Berlin 31 March 2004, <http://people.su.se/~calmf/berlin3.pdf>
- Cantillon, B. (2010). „Disambiguating Lisbon. Growth, employment and social inclusion in practice”, Paper prepared for the *EU Presidency Joint Conference Assuring Adequate Pensions&Social Benefits for All European Citizens*, Liège, September 7-8, 2010, http://socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/06-08_09_10_paper_bea_cantillon.pdf

- Clasen, J., Clegg, D. (2006). „Beyond Activation: Reforming European unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets”, *European Societies*, 8(4)/2006, Taylor&Francis, http://www.aog.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0011/10163/Clasen-Clegg_06_beyondactivation.pdf
- Council recommendation of 13 July 2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:RO:PDF>
- European Commission (EC 2007a). „Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security” <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en&furtherPubs=yes> [Accessed September 2012]
- Eurostat Statistics, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- Fay, R.G. (1996). „Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 18, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/560806166428>
- Gagel, S. (2009). „1 in 10 of the Population Wanting to Work Took Part in Labour Market Training in 2006”, *Statistics in Focus*, No. 34/2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-034/EN/KS-SF-09-034-EN.PDF [Accessed October 2012]
- Greve, B. (2006). „Active Labour Market Policies - Delevering Lisbon”, Policy Department Economy and Science, European Parliament, Brussels, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24323/20110718ATT24323EN.pdf>
- Hemerijck, A. (2011). „21st Century Welfare Provision is more than the "social insurance state": A reply to Paul Pierson”, *ZeS-Arbeitspapier*, No. 03/2011, <http://hdl.handle.net/10419/52138> [Accessed October 2012]
- Hujer, R., Thomsen, S.L., Zeiss, C. (2004). „The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany”, *IZA Discussion paper series*, No. 1117, <http://hdl.handle.net/10419/20352>
- Kuddo, A. (2009). *Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries*, Washington DC: World Bank
- Kuddo, A. (2012). „Public Employment Services, and Activation Policies”, Washington DC: World Bank, Available Online <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/1215.pdf>, [Accessed September 2012]
- Meager, N. (2008). „The Role of Training and Skills Development in Active Labour Market Policies”, Institute of Employment Studies, Brighton, <http://www.employment-studies.co.uk/pdflibrary/wp15.pdf>
- Mortensen, D., Pissarides, C. (1999). „New Developments in Models of Search in the Labor Market”, Ch. 39 in Ashenfelter and Card, *Handbook of Labor Economics*, volume 3B, Elsevier
- National Institute of Statistics, Statistical Yearbook, Monthly Statistical Bulletins www.insse.ro
- Taylor-Gooby, P. (2004). „New risks and social change in Peter Taylor-Gooby” (ed.) *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state* (pp. 1-28), Oxford: Oxford University Press) <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-926727-8.pdf>
- OECD (2001). „Labour market policies that work”, Policy Brief July 2001, <http://www.oecd.org/social/labourmarketshumancapitalandinequality/2007171.pdf>
- World Bank <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,,contentMDK:20223809~menuPK:7109967~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390615,00.html>